

Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 21 OCTOBRE 2014

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le texte, sur lequel l'Assemblée nationale s'est prononcée le 23 juillet dernier, revient devant notre commission en deuxième lecture, comme nous l'avions réclamé : le Gouvernement a tenu l'engagement qu'il avait pris. L'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté ou supprimé conformes les articles 4, 5 et 11. Aux articles 9 et 10, relatifs aux modalités de remplacement des conseillers départementaux, elle s'est bornée à des modifications rédactionnelles, sur lesquelles il n'est pas besoin de revenir ; je vous proposerai de les adopter sans modification.

Pour le reste, l'article 1^{er} A, introduit par un amendement de François Zocchetto, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois. Je vous proposerai une nouvelle rédaction définissant le rôle de chaque niveau de collectivités locales et, singulièrement, du département.

L'article 1^{er} fixe la nouvelle carte régionale qui s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette date figurait à l'article 4, supprimé par le Sénat par coordination avec la suppression de l'article 1^{er}. La commission spéciale avait défini pour chaque nouvelle région les départements la composant, dans un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du texte.

L'Alsace et la Lorraine étaient regroupées dans le projet de loi initial ; notre commission spéciale y avait uni la Champagne-Ardenne ; la commission des lois de l'Assemblée était revenue à la solution initiale, puis les députés en séance à la nôtre. Pas de changement pour les régions Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté. En revanche, les députés n'ont pas retenu l'union des régions Centre et Pays-de-la-Loire. Pas de changement pour l'Île-de-France, mais l'Assemblée nationale a réuni le Languedoc-Roussillon et le Midi-Pyrénées que nous avions disjoints. Il n'y a pas de changement pour les autres régions (Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Basse et Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) par rapport à notre vote. Nous aborderons le détail en examinant les amendements : je vous proposerai de revenir à notre position de première lecture pour les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ; des collègues ont déposé un amendement sur l'Alsace.

L'article 2 prévoit la fixation, par décret en Conseil d'État, du chef-lieu des nouvelles régions, et laisse aux nouveaux conseils régionaux la faculté de choisir librement le nom de leur collectivité. Le Sénat, par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, l'avait supprimé. L'Assemblée nationale a adopté de nombreuses modifications : consultation des CESER et concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives avant l'avis rendu par les conseils régionaux

sur le projet de décret fixant le chef-lieu provisoire des nouvelles régions ; élaboration d'un rapport conjoint par les CESER des régions regroupées afin d'éclairer le Gouvernement sur le choix définitif du chef-lieu régional, avant le 31 mars 2015 et débat sans vote devant l'assemblée délibérante avant le 30 avril 2015 ; organisation, par les conseils régionaux élus en décembre 2015, des séances par alternance dans plusieurs lieux de réunion, en coordination avec un plan de gestion de ses implantations immobilières et de la répartition des services entre les locaux existants et les communes de son territoire - un sous-amendement du Gouvernement prévoit toutefois que le programme de gestion pourrait être révisé ultérieurement dans les mêmes formes. Enfin, l'emplacement de l'hôtel de région serait fixé par le conseil régional sur le territoire de la région. Je vous proposerai de revenir sur certaines de ces dispositions.

En première lecture, la commission spéciale a réécrit l'article 3 afin de supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de regroupement de départements, de regroupement de régions, de fusion d'une région et des départements la composant, ou de transfert d'un département d'une région à une autre région limitrophe. En séance publique, le Sénat a adopté ce dispositif mais a supprimé la consultation du conseil régional d'origine dans le cadre de la procédure de transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe. L'Assemblée nationale a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale, les dispositions relatives au regroupement des régions et des départements. Elle a également revu les modalités de transfert d'un département d'une région à une autre par l'introduction d'une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour l'adoption des délibérations concordantes des deux conseils régionaux et du conseil départemental concernés et la suppression de la consultation référendaire. Elle a fixé par la loi, et non plus par décret en Conseil d'État, toute modification du découpage régional. Elle a modifié les modalités de fusion de régions en prévoyant l'adoption de délibérations concordantes des deux conseils régionaux et du conseil départemental concernés à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Enfin, elle a limité dans le temps le recours à cette procédure, qui serait abrogée à compter du 1^{er} mars 2019. Là aussi, nous aurons un débat, de nombreux amendements portant sur ces points.

L'article 6 détermine le nombre de sièges de conseillers régionaux au sein de chaque nouvelle région et répartit le nombre de candidats par section départementale. À l'origine, il comportait trois modifications du droit actuel : il adaptait le tableau répartissant les conseillers régionaux entre régions et les candidats par section départementale pour tenir compte des fusions ; il plafonnait à 150 le nombre de conseillers régionaux par région, y compris pour celles dont les limites n'étaient pas modifiées, comme l'Île-de-France ; il actualisait, au regard des dernières données démographiques, le nombre de candidats par section départementale. En séance publique, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé le plafonnement à 150 du nombre de conseillers régionaux, ce qui apparaît contraire à la rationalisation recherchée. Il faudra y revenir tout en tenant compte des spécificités de l'Île-de-France.

L'article 7 assure un nombre minimal de conseillers régionaux par département - une disposition très importante pour les départements ruraux. En séance publique, à l'initiative de Jacques Mézard, le Sénat avait relevé le nombre de sièges garanti à cinq qui s'ajouteraient à l'effectif normal et ne seraient pas prélevés sur les sièges attribués à d'autres départements. L'Assemblée nationale a ramené à deux le nombre de sièges garantis et rétabli le système de réaffectation qui consiste à prélever des sièges sur des départements pour garantir à d'autres une représentation minimale. La commission des lois de l'Assemblée nationale a fait un

premier pas par rapport au Gouvernement en élevant de un à deux le nombre de sièges garantis. Pour lever une difficulté constitutionnelle, je proposerai un compromis en maintenant à deux sièges la garantie minimale mais en rétablissant le mécanisme d'ajout de sièges et non de réaffectation.

L'article 12 fixe à décembre 2015 la date des prochaines élections départementales et régionales, et à mars 2020 les mêmes élections suivantes. Après que le Sénat l'a supprimée en première lecture, l'Assemblée nationale a rétabli la modification du calendrier électoral. Cependant, lors de sa déclaration de politique générale, le 16 septembre dernier, le Premier ministre a annoncé que la concomitance des élections départementales et régionales n'était plus une obligation. En conséquence, les prochaines élections départementales sont maintenues en mars 2015, et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront lieu fin 2015. Un amendement du Gouvernement confirme cette annonce.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, quatre dispositions additionnelles, prévoyant un assouplissement du calendrier d'élaboration du nouveau schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne (article 13), l'allongement du délai ouvert aux communes franciliennes de la grande couronne pour intégrer la métropole du Grand Paris (article 14), la possibilité pour les groupes d'élus régionaux de se déclarer d'opposition (article 12 *ter*) et l'institution du pluralisme au sein des commissions régionales et l'attribution de droit de la présidence de la commission chargée des finances à un élu de l'opposition régionale (article 12 *bis*). Ces dispositions n'ont pas de lien évident avec le texte ou sont devenues sans objet en raison du calendrier d'examen de ce projet de loi. Aussi, pour ne pas surcharger le texte, je proposerai de les supprimer.

M. Philippe Kaltenbach. - Je me félicite que ce texte revienne devant notre commission en deuxième lecture.

M. Jean-Jacques Hyest, président et Mme Catherine Troendlé. - Nous aussi !

M. Philippe Kaltenbach. - Le Gouvernement s'y était engagé ; certains avaient émis des doutes, mais le Gouvernement a tenu ses engagements.

Je me félicite également de l'esprit qui anime notre débat. Il y a quelques jours, j'ai eu vent d'une rumeur selon laquelle l'UMP aurait apporté des modifications profondes pour revenir à une forme de conseiller territorial *bis*. Or les amendements présentés participent d'une logique d'amélioration du texte. Construire de grandes régions est une entreprise qui dépasse les clivages. De grands rapports, dont celui de M. Raffarin, ont plaidé en ce sens. C'est une démarche que l'ensemble des sénateurs doit soutenir. Le texte propose une bonne architecture qu'il nous appartient d'améliorer encore. Grâce aux amendements, nous continuons le travail commencé en commission, car le débat en séance a été un peu tronqué.

Bien sûr, la question du département reste sous-jacente, même si elle n'est pas directement l'objet du texte. La position du Gouvernement a évolué ; il n'est plus question de suppression, mais de compétences revues et de périmètre modifié. On a pu mesurer l'attachement de chacun au département, comme en témoignent les récentes déclarations de Manuel Valls. Le maintien du département dans les métropoles reste problématique. A Paris, on a créé un cinquième échelon avec les conseils des territoires. C'est une vraie question ! Pour le reste, nous aurons toujours le temps d'y travailler.

M. Christian Favier. - Au nom des élus communistes, je tiens à rappeler notre opposition à la procédure qui consiste à redessiner de nouveaux territoires sans en avoir défini au préalable les compétences. Nous sommes dans la même incohérence qu'en première lecture. On a beaucoup loué les avantages liés à la création de grandes régions, alors qu'ils sont parfois inexistantes. Nous aurions besoin d'éléments précis que l'étude d'impact n'a pas apportés. On prévoit des économies ; personne ne les a évaluées. Quel sera le coût du regroupement des services ? Même si cela reste marginal, la modification de la communication institutionnelle aura aussi un coût. Dépenser pour changer la signalétique des équipements passera pour du gaspillage aux yeux du contribuable à qui l'on promet des avancées en matière de rationalisation et de gestion.

On nous dit également que des régions plus grandes sont des régions plus fortes. Rien ne prouve que la force d'un territoire soit liée à sa taille. L'Île-de-France réalise à elle seule un tiers du PIB français. Peut-on vraiment croire que les regroupements de régions contribuent à réduire les inégalités ? Les débats engagés - je pense notamment à l'Alsace - montrent une forme de repli de certaines régions, et un rejet des territoires les plus pauvres. Je ne suis pas persuadé que l'amendement proposé contribuera à réduire les inégalités entre les régions. Enfin, la région a-t-elle encore un sens dans le périmètre métropolitain ? Est-ce le département ou la région qui fait doublon avec la métropole ? En termes de compétences, certains départements n'ont rien à voir avec la métropole. Ce n'est pas le cas de la région.

Dans l'ensemble, cette réforme manque d'une réflexion préalable approfondie - nous sommes nombreux à dénoncer cette précipitation. Cette forme de dérive fédéraliste et libérale n'apporte pas de vraie réponse aux besoins des populations et des collectivités concernées.

M. Gérard Longuet. - Je ne peux que me réjouir que notre collègue Kaltenbach soit apaisé. Il ne faut pas pour autant prendre les enfants du bon dieu pour des canards sauvages ! S'il y a une deuxième lecture, c'est que l'opposition, aujourd'hui majoritaire, l'a demandée avec force. Que le Premier ministre ait tenu parole est la moindre des choses qu'on puisse attendre d'un homme d'État. Reste que le débat est enfermé dans la technique de l'entonnoir. Il ne s'agit nullement de revenir sur l'organisation territoriale que nous souhaiterions. Notre attitude proactive ne reflète aucun enthousiasme. Nous nous plions seulement à la discipline. Je n'ai pas le sentiment de faire œuvre de législateur pertinente pour le long terme.

M. Jacques Mézard. - La nouvelle majorité du Sénat souhaite que nous ne rendions pas copie blanche. En l'état, le texte pose pourtant les mêmes problèmes de fond qu'en première lecture. Je ne perçois aucune amélioration sur les difficultés que nous avons soulevées. Même absence d'étude d'impact, même absence de réelle motivation pour que la réforme débouche sur des économies - des 25 milliards d'euros prévus initialement, on est passé à 15, puis à 10, puis à des économies à venir - ou sur une simplification de gestion. *Idem* pour la méthode qui définit les périmètres avant les compétences. Enfin, même déficit démocratique dans l'absence de consultation des collectivités concernées.

Malgré les excellentes observations formulées par le rapporteur, des points non réglés demeurent. Le texte continue d'écraser les territoires les plus fragiles et les plus faibles démographiquement. La question de l'éloignement de la métropole régionale n'est pas réglée. L'Assemblée nationale a mis un veto à la volonté des citoyens et des élus : la majorité des trois cinquièmes pour le droit d'option n'est qu'une fausse avancée démocratique. Quant à la représentation, réduire à deux le nombre des conseillers régionaux dans les départements à

faible démographie, revient à dire à nos concitoyens que ce n'est plus la peine de se déplacer pour voter. Les élections sont jouées avant d'être faites. Je proteste contre une telle mesure qui aboutirait à une sous-représentation catastrophique de ces territoires, et qui serait contraire à ce que le Président du Sénat vient de nous exposer avec brio en séance. Nous devons faire évoluer le texte sur ce point.

Dans mon département, les tenants de la réforme ont martelé des mois durant que cette belle réforme contribuerait à rendre la région plus riche et plus forte. On construirait les routes que nous attendons depuis des décennies, on parviendrait enfin au développement économique... Ce n'est guère sérieux.

Quant aux dates des élections, à force de changer tout le temps... Elles étaient initialement prévues en décembre 2015 ; puis, on a choisi de fixer les départementales en mars 2015 et les régionales en décembre 2015 - deux coups de couteau valent mieux qu'un... Tout cela ne me paraît pas raisonnable et manque d'une véritable préparation.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Le Conseil constitutionnel se réfère de plus en plus à des règles démographiques. Si cela continue ainsi, la seule solution sera de réviser la Constitution.

M. Jacques Mézard. - Tout à fait.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Le Conseil constitutionnel a toujours raison, jusqu'à ce que le Constituant lui dise qu'il a tort !

M. Ronan Dantec. - La carte qui sortira des différents amendements ne sera pas satisfaisante. Pour n'avoir pas discuté d'abord des compétences, nous n'avons pas éclairé l'enjeu d'un changement de taille des régions. Les acteurs dans les territoires n'ont pas pris la mesure de la deuxième loi. Le débat n'a pas été suffisamment engagé à l'échelle régionale. Nous faisons les frais d'un calendrier qui n'est pas logique.

J'ai été frappé par la difficulté que les conseils régionaux ont eu à dialoguer entre eux, les élus à se voir et à discuter. La parole n'a pas été suffisamment donnée, y compris au Sénat, aux acteurs institutionnels et aux citoyens. L'organisation de référendums d'initiative citoyenne aurait mis la pression sur les acteurs institutionnels, les engageant à s'impliquer davantage. Le groupe écologiste a choisi de s'abstenir sur la carte des régions. La principale manifestation en lien avec la délimitation des régions a eu lieu en Loire-Atlantique ; la mobilisation n'a pas suffi à faire bouger les choses. Pour ce qui est de l'Alsace, un débat a eu lieu préalablement à la carte et une réflexion dynamique est en cours. Nous avons entendu la population alsacienne ; nous devons respecter son choix.

Cette réforme apparaît comme une occasion en partie manquée. Néanmoins, les choses commencent à bouger et la deuxième loi arrive. L'enjeu est d'introduire de la souplesse dans le processus. L'Assemblée nationale a eu peur de la souplesse. Le Sénat doit la rétablir de manière forte. Nous pourrions ainsi construire des territoires où les gens se sentiraient bien ensemble, et qui auront de véritables capacités de planification. Dépassons nos oppositions classiques pour produire un processus cohérent.

M. Henri Tandonnet. - Le groupe UDI-UC souhaite que le Sénat fasse preuve d'une volonté positive à l'égard du texte, tout en ayant le sentiment d'un grand gâchis. Le Gouvernement avait promis l'acte III de la décentralisation. Tout le monde s'accordait sur la nécessité d'une évaluation globale des strates de collectivités territoriales. Quand l'acte III a pris la forme de trois ou quatre lois différentes, la logique de l'ensemble a dérapé. Le texte en témoigne. La taille des régions et la date des élections ne sont pas le fond du problème. Le premier texte voté en janvier 2014 rétablissait la compétence générale des régions et des départements ; le prochain texte proposera de la supprimer. L'existence des métropoles pose le problème de l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux. Il n'y a eu aucune évaluation, ni aucun approfondissement de la question, alors qu'elle est essentielle. Quels seront les rapports entre région et métropole dès lors que la région a été vidée d'importantes capacités ? De plus, une péréquation existe entre métropole, territoire régional et territoire rural. Un autre défaut de cette réforme est qu'on a imposé leur délimitation aux territoires sans les consulter. Nous sommes pris dans un piège procédural dont nous devons sortir par le haut.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Créer de grandes régions n'a aucun sens si on ne leur donne pas de compétences stratégiques. Nous avons une base de réflexion, le rapport de Jean-Pierre Raffarin et d'Yves Krattinger. Gardons à l'esprit qu'un deuxième texte viendra en discussion sur la définition de ces compétences. Le rôle du Sénat est d'examiner le projet de loi et de dégager une majorité pour exprimer sa position.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Exception d'irrecevabilité

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité a été déposée par M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

M. Christian Favier. - Elle sera défendue en séance.

Article 1^{er} A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 73 rappelle la vocation de la région en matière de développement économique et de planification, celle du département en matière de solidarité territoriale et de cohésion sociale et, enfin, celle de la commune à répondre aux besoins de proximité des citoyens, ainsi que le rôle que l'on entend donner aux intercommunalités.

M. Éric Doligé. - Il serait souhaitable de rectifier la rédaction de l'amendement, en ajoutant que les départements sont aussi garants « *du développement et de l'aménagement durable de leur territoire* ». Ainsi, on ne l'oubliera pas la prochaine fois...

M. René Vandierendonck. - J'ai connu un ancien président de la commission des lois qui n'aimait pas les affirmations tautologiques. Trois principes figurent dans le rapport Raffarin-Krattinger qui inspire le texte sur les compétences. Les grandes régions stratégiques ont compétence en matière économique et d'aménagement du territoire. Des départements pas seulement ruraux doivent être maintenus avec des compétences optimisées pour éviter les doublons. La réforme va de pair avec celle de l'État. J'ai retenu ce moment un peu magique où le rapport était voté par tous. De grâce, n'introduisons pas un élément qui nuirait à la

clarification des compétences. L'aménagement du territoire est une prérogative de la région, ce qui ne veut pas dire que le département n'y participe pas. C'est du moins le plaidoyer d'un minoritaire.

M. Alain Richard. - Pour mettre tout le monde d'accord, nous pourrions écrire que « *les départements sont garants de la solidarité et du développement territoriaux* ».

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Attention aux improvisations ! Précisons la vocation de chaque collectivité sans verser dans un excès de détail.

M. Philippe Bas. - Je propose de faire remonter au premier alinéa les mots : « *Par application du principe de subsidiarité* ». Définir les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales implique qu'il n'y a plus de clause de compétence générale pour le département, ni la région. C'est l'application directe du principe de subsidiarité.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Le principe de subsidiarité est excellent pour les collectivités locales.

M. Philippe Kaltenbach. - Il faudrait faire référence aux métropoles.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Certaines métropoles sont des collectivités spécifiques. À terme, la métropole de Paris pourrait devenir une collectivité territoriale.

M. Philippe Dallier. - Allez savoir !

M. Bruno Retailleau. - Il est important de corriger deux défauts. Le premier texte qui nous a été soumis annonçait la disparition du département. Cet article précise l'organisation de la République décentralisée. En définissant les compétences, il amorce la trajectoire du deuxième texte. Cet article doit se comprendre au regard de la Constitution et du principe de subsidiarité. Je suis favorable à la rectification proposée par M. Richard.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nous écrirons donc « *Dans le respect des compétences attribuées par la loi aux différentes catégories de collectivités territoriales et par application du principe de subsidiarité* », et « *les départements sont garants du développement et de la solidarité territoriaux* ».

L'amendement n° 73 rectifié est adopté.

Article 1^{er}

L'amendement de précision n° 74 est adopté.

L'amendement n° 75 est retiré.

M. François-Noël Buffet. - L'amendement n° 76 revient à la position de la commission spéciale adoptée en première lecture en ne fusionnant pas les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

L'amendement n° 76 est adopté.

M. Ronan Dantec. - Je voudrais tenter une dernière fois de laisser du temps au temps. C'est le sens de mon amendement n° 52. J'en profite pour revenir sur la date des élections régionales qui coïncide avec celle d'une conférence importante pour l'avenir de l'humanité. Elles doivent être repoussées. En retenant le 1^{er} février 2015, je propose de se donner les moyens d'un débat plus ouvert.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Une dernière tentative, monsieur Dantec ? Nous vous proposons une dernière fois de retirer votre amendement.

L'amendement n° 52 n'est pas adopté.

L'amendement n° 24 est retiré.

M. Éric Doligé. - L'amendement n° 39 précise que les limites territoriales des régions sont celles des départements qui les composent.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Comme les limites des régions ne sont pas modifiées, cet amendement n'est pas utile. Retrait demandé.

M. Philippe Bas. - Cet amendement précise que les départements subsisteraient même si l'on supprimait les conseils départementaux. Les collectivités territoriales ne disparaissent pas : elles restent une composante des régions.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nous rouvrons un débat qui n'a pas lieu d'être. L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions ou toute autre collectivité créée par la loi. Une collectivité se définit par un territoire, des compétences et une assemblée élue d'où, d'ailleurs, l'incapacité du Gouvernement à supprimer les départements sans passer par une révision constitutionnelle. Cet amendement n'apporte rien.

M. Éric Doligé. - Il est important de rappeler les choses. Je le ferai en séance.

L'amendement n° 39 est retiré.

Mme Catherine Troendlé. - L'amendement n° 15 dissocie la région Alsace des régions Lorraine et Champagne-Ardenne. Il s'inscrit dans le processus, enclenché depuis plusieurs années, de création d'une collectivité unique, fusionnant les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin avec le conseil régional d'Alsace. Le oui avait obtenu 58 % des suffrages exprimés en 2013, mais la participation n'ayant pas excédé 35 %, le seuil de 25 % de la population requis par la loi n'a pu être atteint. Il y a quelques semaines, plus de 96 % des conseillers généraux et régionaux ont exprimé un avis favorable à la collectivité unique. Une pétition réclamant une telle fusion et refusant la grande région a recueilli 60 000 signatures.

Repli sur soi ? Rejet des voisins ? Non, monsieur Favier, ni l'un ni l'autre. L'Alsace a prouvé qu'elle était une région ouverte sur ses voisins et sur le monde. Ce mouvement ne refuse pas le partage, il prône une plus grande efficacité et une gouvernance plus efficiente. Une grande manifestation sur la place publique à Strasbourg a réuni entre 12 000 et 15 000 personnes. Cet amendement concrétise un véritable projet local.

M. Claude Kern. - Je rectifie l'amendement n° 46, similaire, pour tenir compte du vote intervenu à l'amendement n° 76 sur les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

M. Henri Tandonnet. - L'amendement n° 76 n'emporte-t-il pas le rejet de ces amendements ? Et n'est-il pas plus logique d'examiner les amendements spécifiques à chaque région avant le tableau général ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nous ne votons sur ces amendements que pour la partie en gras, en l'occurrence sur l'Alsace, d'une part, la Champagne-Ardenne et la Lorraine, d'autre part.

M. René Vandierendonck. - Je comprends la logique de Mme Troendlé, qui comprendra à son tour que d'autres régions, le Nord-Pas-de-Calais par exemple, puissent également opter pour la collectivité unique plutôt que pour la fusion... Je le dis à la loyale : si d'autres amendements apparaissent, ils ne seront pas dirigés contre vous.

M. Philippe Adnot. - La volonté alsacienne de se constituer en collectivité unique, que je respecte, n'exclut pas l'hypothèse d'une région Grand Est. Construire des infrastructures exige une certaine taille. La ligne à grande vitesse LGV Est n'a pas été financée par la seule région d'Alsace. Les deux Savoie envisagent pareillement de constituer une collectivité unique au sein de la région Rhône-Alpes. Je ne suis pas favorable à un amendement, qui témoigne de la réticence de certaines régions à partager leurs richesses.

M. Gérard Longuet. - Je conçois que nos collègues alsaciens relaient cette volonté de réforme courageuse, que des contraintes législatives trop fortes ont empêché d'aboutir - 35 % de participation sur un sujet aussi technique est toutefois une belle réussite.

La fusion alsacienne soulève de vraies questions, mais n'ouvrons pas un débat refusé aux autres régions sous prétexte de la règle de l'entonnoir, qui nous impose de ne discuter que de ce qui a été voté par l'Assemblée nationale.

Nous n'avons aucune hostilité à l'égard d'une région dont le nom vient de Gérard d'Alsace, fondateur d'une dynastie, les Vaudémont, qui a porté l'indépendance de la Lorraine pendant des siècles. Je vais immédiatement vérifier le traité de Vienne de 1736... Plus sérieusement, respectons l'oeuvre des Capétiens et de la République, qui nous ont donné un État de droit et un État de dimension internationale.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nos collègues ne souhaitent pas modifier la carte pour le plaisir, mais pour créer une collectivité unique. Ce sont d'autres amendements qui posent le problème de l'entonnoir.

M. Michel Mercier. - L'on pourrait regretter la position de nos collègues alsaciens, mais elle résulte de nos propres erreurs lors de la rédaction de la loi de 2010, qui a soumis la réussite du référendum à des conditions impossibles à réunir. Les Alsaciens ne s'en sont pas moins prononcés majoritairement pour la fusion. Les structures locales devraient pouvoir être modifiées lorsque la population en est d'accord. Il faut parfois du temps : les Haut-Rhinois n'ont pas toujours été sensibles à la création d'une collectivité unique ; ils sont désormais enthousiastes. Je regrette que la Lorraine soit absente de ce projet. L'entonnoir dont il est question n'est pas juridique : c'est celui que nous avons construit au fil des lois. La situation n'est sans doute pas idéale, mais c'est celle qui convient à présent aux Alsaciens.

M. Philippe Kaltenbach. - Je comprends les arguments de Mme Troendlé, mais son amendement remettrait notre travail en cause. Surtout, l'Alsace ne réunit que 1,8 million d'habitants, ce qui en ferait, de toutes les nouvelles régions, la plus modeste par la population. Strasbourg avait vocation à être la capitale, la locomotive de la grande région Est ; nous affaiblissons et l'Alsace et Strasbourg en revenant sur ce projet.

N'ouvrons pas la boîte de Pandore. Si l'on peut comprendre la volonté de conserver les particularismes et de garder une taille réduite mais très cohérente, nous sommes ici pour créer de grandes régions, c'est-à-dire pour rassembler des territoires qui ne le feraient pas spontanément. La région Rhône-Alpes est l'exemple que l'on peut faire travailler des territoires ensemble au sein d'une grande région, sans leur faire perdre leur spécificité. Je rejoins Philippe Adnot : en créant une grande région Est tout en laissant aux départements d'Alsace la possibilité de fusionner, nous aurons un grand département Alsace dans une grande région Est.

M. Ronan Dantec. - Il est temps d'arrêter d'avoir peur de gérer différemment des territoires différents par l'histoire ou l'économie. La modernisation de la France passe par la gestion différenciée des territoires adossée à une volonté claire. Supprimons les verrous au référendum, soyons cohérents d'une lecture à l'autre.

L'Alsace est légitime à former une collectivité unique : cela correspond au souhait des élus et de la population et elle existerait déjà si nous respections notre vote de première lecture. C'est pourquoi le groupe écologiste fera une entorse à son principe de ne pas se mêler de cette carte, mal préparée, pour approuver cet amendement.

M. René-Paul Savary. - La Champagne-Ardenne est régulièrement ballottée : on a voulu la marier à la Picardie, à l'Alsace... Si l'on admet que les découpages doivent suivre la réalité économique...

M. Gérard Longuet. - Évidemment !

M. René-Paul Savary. - ... la logique serait de la rattacher à Paris. Si, monsieur Kaltenbach, il faut ouvrir la boîte de Pandore ! Pensez-vous que les citoyens trouvent logique d'avoir financé par de lourds impôts une LGV plaçant la Champagne-Ardenne à trois quarts d'heures de Paris pour qu'on leur demande d'aller à Strasbourg, à deux heures de là ?

On fait généralement de grandes réformes lorsqu'on a les moyens, ou lorsque le chaos menace. Or nous ne sommes pas dans le chaos, et n'avons pas les moyens de faire une réforme. En conséquence, nous avons un projet limité et coupé des réalités.

Je comprends le souhait de l'Alsace. Une nuance toutefois : le niveau d'endettement de ses départements est de 578 et 620 euros par habitant, contre 238 euros chez M. Adnot, ou 205 euros chez M. Sido ou 260 euros chez moi... Même si leur PIB et leur densité sont élevés - 200 habitants au kilomètre carré contre 54 chez nous -, nos situations n'ont rien à voir. Leurs services ont des usagers, donc de l'argent, les nôtres coûtent plus qu'ils ne rapportent.

Je soutiendrai cet amendement sur l'Alsace, comme celui de M. Vandierendonck sur le Nord-Pas-de-Calais, et proposerai de fusionner la Champagne-Ardenne à la Picardie.

M. Yannick Botrel. - Nous avons une discussion que nous n'avons pas eue jusqu'à présent. La question est celle des limites des régions. Nous avons contraint l'exercice en rétrécissant le droit d'option, comme nous avons, il y a quatre ans, restreint la possibilité de voir advenir une collectivité alsacienne unique.

Ce n'est pas une question de repli identitaire. L'Alsace est une région européenne, au coeur de l'Europe, même. Il ne s'agit pas non plus de créer des frontières, simplement de délimiter les collectivités territoriales sur le sol national. Nous sommes ici dans un débat de spécialistes, trop éloigné des expressions citoyennes. Or il y en a eu une, forte ; créer une collectivité unique est-il vraiment incompatible avec l'appartenance à une région plus large ?

Mme Catherine Troendlé. - Oui, car nous proposons la fusion des deux départements avec la région en une collectivité unique détenant toutes les compétences, selon un mode de fonctionnement totalement différent.

Les amendements identiques n^{os} 15 et 46 sont adoptés ainsi que les I et II de l'amendement n^o 53.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - La troisième partie de l'amendement n^o 53 sera abordée lors de la discussion des amendements n^{os} 16 et 47.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Je demande le retrait de l'amendement n^o 21 rectifié.

L'amendement n^o 21 rectifié n'est pas adopté.

M. René-Paul Savary. - L'amendement n^o 22 est un amendement de repli. L'Aisne est tournée vers la Marne, vers Reims, son université, son CHU, son pôle de compétitivité mondiale sur les agro-ressources. Les liens entre l'Aisne et la Marne sont très étroits. Soit l'on mise sur l'association de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine - il est vrai que la Somme et l'Oise ne regardent pas vers la Champagne-Ardenne - et l'on détache l'Aisne de sa région d'origine ; soit l'on table sur le rapprochement de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais, qui pourrait avoir lieu un jour.

M. Philippe Kaltenbach. - Nous avons fait le choix de discuter des régions par blocs d'abord, puis d'ouvrir un droit d'option. Si l'Aisne quitte dès maintenant la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, nous ouvrons la boîte de Pandore...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable : contraire à la position de la commission sur le démembrement des régions, l'amendement s'inscrit en effet dans le débat relatif au droit d'option des départements.

L'amendement n^o 22 est retiré.

M. Alain Richard. - Je voudrais apporter une réflexion sur la portée démocratique de nos débats. En Espagne, les dirigeants catalans ont accepté l'argument du Tribunal constitutionnel selon lequel le référendum était l'affaire de tous les Espagnols. Toutes nos régions résultant de la loi de 1972, voire de 1954, ne sont pas animées d'une volonté de séparation. L'affaire de l'Aisne est aussi celle de la Somme et de l'Oise. Certains territoires ont noué des solidarités économiques et financières : nous ne sommes pas fondés à extraire un département en laissant les autres se débrouiller avec le moignon.

L'amendement n° 26 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 38 fusionnant les régions Centre, Champagne-Ardenne et Lorraine pose un problème de continuité territoriale : avis défavorable.

L'amendement n° 38 devient sans objet.

M. Henri Tandonnet. - L'amendement n° 2 crée une grande région Sud-Ouest composée de l'Aquitaine et de Midi-Pyrénées. Il y a là une logique économique et sociale, autour de l'aérospatiale, de l'agroalimentaire - Toulouse et Bordeaux ont développé une marque « grand Sud-Ouest » qui fonctionne très bien -, la chaîne des Pyrénées et les relations nouées avec l'Espagne, mais aussi culturelle, avec la langue d'oc. Nous espérons qu'ensuite, les deux Charente pourraient nous rejoindre, en application du droit d'option.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté, ainsi que l'amendement n° 37.

M. Jacques Mézard. - Je remercie M. Richard de ses pertinentes explications. Dans le cas de l'Auvergne, la fusion proposée avec Rhône-Alpes n'a aucun sens. Nous le vivons comme une annexion, ce qui rappelle d'autres moments de notre histoire... La préfecture du département que je représente est à 11 heures aller-retour de Lyon par le train, 9 heures par la route ; 14 heures de Paris en train et 12 heures par la route. C'est plus que catastrophique : c'est la condamnation de tout un territoire. Qu'en sera-t-il quand nous ne serons plus représentés ? Je le dis ouvertement à mes administrés : envoyons nos enfants ailleurs ! Ces décisions prises par des gens qui ne connaissent pas nos territoires sont inadmissibles.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le Sénat s'est déjà prononcé en ce sens ; l'Assemblée nationale l'a confirmé et les élus locaux y sont majoritairement favorables.

M. Jacques Mézard. - Non, le conseil régional d'Auvergne a voté contre.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - À 15 voix contre, 14 pour et 10 abstentions.

M. Jacques Mézard. - Le suffrage populaire n'est plus pris en compte.

L'amendement n° 27 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. - L'amendement n° 3 propose la fusion des régions Centre et Pays de la Loire que nous avons adoptée en première lecture.

M. Ronan Dantec. - Cet amendement m'irrite. Depuis quatre mois, aucun contact sérieux n'a été pris pour travailler sur l'hypothèse de la fusion des régions Centre et Pays de la Loire. Elle n'est pas sans cohérence, mais elle n'a pas été préparée ! On ne fera pas passer cela en trois minutes. L'amendement de Jacques Mézard soulève une vraie difficulté sur la fusion de Rhône-Alpes et de l'Auvergne : celle du différentiel de taille entre les régions. Nous aurions pu affiner le découpage des régions. Nous avons des marges de progression, sur une région Bretagne-Armorique élargie, sur une région Val de Loire, sur une fusion Centre-Auvergne...

Seulement voilà : ce travail n'ayant pas été mené, nous restons sur un *statu quo* qui n'est pas à la hauteur des enjeux, avec de toutes petites et de très grandes régions.

M. Jean-Pierre Sueur. - Il y a eu des contacts. La vérité, c'est qu'ils n'ont pas abouti. La sympathie, manifestée de part et d'autre, n'a pas suffi. Reste qu'un voeu a été émis par la région Centre : les auteurs de l'amendement, par loyauté, ont choisi de le déposer malgré l'issue probable du vote.

M. Dominique de Legge. - Chacun voit midi à sa porte. La méthode retenue, marier les régions une à une, pose de vraies difficultés. Rendre le territoire cohérent exigerait de procéder plus sagement, selon une approche départementale. Cet amendement reste incompréhensible : marier la Loire-Atlantique avec la région Centre est inacceptable.

M. Bruno Retailleau. - Je salue le réalisme de Jean-Pierre Sueur. Ni le conseil régional des Pays de la Loire - qui n'est pas de ma sensibilité politique -, ni les cinq départements qui composent la région - qui ne partagent pas tous mes convictions -, n'ont imaginé cette hypothèse un seul instant. Les prises de contact n'ont pas été assez loin.

M. Éric Doligé. - Le Centre a été marié successivement avec l'Auvergne, le Limousin-Poitou-Charente, puis les Pays de la Loire.

M. Jacques Mézard. - Ce qui prouve la stupidité de la démarche !

M. Éric Doligé. - Les trois régions nous ont dit amicalement qu'elles ne souhaitaient pas ce mariage. La région Centre se suffisant à elle-même, il n'est pas nécessaire de donner suite à ce type d'amendement.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Trois mariages et un enterrement, en somme !

M. Éric Doligé. - Nous ferons jouer le droit d'option, et le problème sera réglé.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - La région Centre se sent suffisamment forte : c'est ainsi.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

L'amendement n° 45 devient sans objet.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. Ronan Dantec. - L'amendement n° 54 est de simplification et de cohérence - constante de tous les discours politiques. L'État a pour mission de rationaliser ses propres services : précisons-le dans la loi.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable. Cette demande a déjà été rejetée en première lecture : à l'État de tirer lui-même les conséquences de la nouvelle carte pour ses services.

M. Michel Mercier. - Cet amendement très important pose une vraie question. La loi du 28 pluviôse an VIII fait correspondre les circonscriptions d'action de l'État aux territoires des

collectivités locales. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est revenue sur cette superposition dans le cas du Rhône. Résultat : on ne sait pas si on élit les députés et les sénateurs dans la circonscription délimitée par la collectivité territoriale ou dans la circonscription d'action de l'État.

On ne résoudra pas au détour d'un amendement cette question qu'il faudra poser au Gouvernement. Dans le nouveau département du Rhône, l'action de l'État n'est plus organisée : il n'y a pas de cour d'assises, des morceaux seulement de tribunal de grande instance...

M. Jean-Jacques Hyest, président. - D'autres départements sont dans ce cas.

M. Michel Mercier. - Nous sommes le seul dépourvu de cour d'assises. Les membres des jurys sont pourtant désignés au sein des cantons.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Mais ils peuvent siéger ailleurs.

M. Roger Karoutchi. - Pour les élections départementales de mars 2015, se poseront des problèmes de comptes de campagne, de communication, etc. Nous risquons de faire face aux mêmes difficultés avec les élections régionales en décembre suivant. Quand aurons-nous les textes ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Nous interrogerons le Gouvernement en séance.

M. Gérard Longuet. - Cet amendement est très pertinent. Nous avons voté, dans l'enthousiasme et avec mon abstention, la création d'une nouvelle collectivité territoriale unique en Alsace. Que deviendront les préfets du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ? Avant 1981, ils étaient l'exécutif des conseils généraux. L'État conservera-t-il des agents sur des territoires sans identité juridique ? Nous sommes là à un niveau de superficialité législative qui confine à l'amateurisme.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - L'organisation territoriale de l'État est de la compétence de l'État. Des collectivités territoriales nouvelles ont déjà été créées sans démembrement de la structure de ses services, Saint-Barthélemy et Saint-Martin par exemple.

M. Michel Mercier. - Si l'État s'organise dans nos nouveaux territoires comme dans ceux-là, nous voilà sauvés...

M. Jean-Jacques Hyest, président. - A l'inverse, il fut un temps où il existait des conseils d'arrondissement. Nous avons maintenu les arrondissements, mais supprimé les conseils...

M. Alain Richard. - L'organisation territoriale de l'État est essentiellement de niveau réglementaire, mais le principe selon lequel la circonscription de base de l'action de l'État est identique à celle de la collectivité départementale ne pourra sans doute pas être modifié par décret. Nous devrions, plutôt dans l'autre loi, nous prononcer sur cette question. Dans les années à venir, une dissociation entre les deux est parfaitement concevable. C'est déjà le cas du nouveau département du Rhône. Établissons un cadre.

M. Michel Mercier. - Il existe : c'est la loi du 28 pluviôse an VIII !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable à l'adoption de l'amendement. M. Dantec pourra toujours le redéposer pour interroger le Gouvernement en séance publique sur cette question très importante.

M. Ronan Dantec. - Je le ferai.

L'amendement n° 54 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé. - En créant la collectivité territoriale d'Alsace, l'amendement n° 16 respecte les objectifs du projet de loi : l'amélioration de la gouvernance territoriale, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques mises en oeuvre dans nos territoires.

M. Claude Kern. - Mon amendement n° 47 a le même objet. Précisons à nouveau : la collectivité unique se substitue aux deux départements et à la région dans tous leurs droits et leurs obligations.

M. Gérard Longuet. - Sur le fond, j'y suis favorable, mais nous débordons de l'entonnoir. Pour que ce texte y rentre à nouveau, il nous faudrait un chausse-pied gigantesque à pression hydraulique...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - D'un point de vue juridique, nous risquons la censure du Conseil constitutionnel. Retrait, en attendant d'en reparler dans le prochain texte sur les compétences qui me semble plus approprié ?

Mme Catherine Troendlé. - Nous sommes prêts à prendre ce risque. Si cet amendement est censuré par le Conseil constitutionnel, nous le redéposerons sur le texte suivant.

M. Roger Karoutchi. - Attention aux délais ! Le temps que le Conseil constitutionnel examine cet amendement, la première lecture du prochain texte sera passée et la règle de l'entonnoir s'appliquera en deuxième lecture.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Vous voulez aller vite pour que les élections de cette nouvelle collectivité aient lieu en même temps, mais il est toujours possible de décaler une élection. C'est déjà arrivé.

M. Philippe Kaltenbach. - La règle de l'entonnoir risque de s'appliquer ! Avec cet amendement, on met la charrue avant les boeufs.

M. Claude Kern. - Je retire l'amendement n° 47

Mme Catherine Troendlé. - Je fais de même et je le redéposerai en séance publique puis sur le prochain texte.

Les amendements n^{os} 16 et 47 sont, de même que le III de l'amendement n° 53, retirés.

Les amendements n^{os} 18 et 49 sont retirés.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 77 supprime la disposition introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) élaboreraient conjointement un rapport sur la localisation définitive du chef-lieu des nouvelles régions. Si les Ceser souhaitent rédiger un tel rapport, rien ne les y empêche actuellement.

M. Ronan Dantec. - Je vote contre cet amendement.

L'amendement n° 77 est adopté.

L'amendement de précision n° 78 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 79 précise les principes régissant les lieux de réunion des conseils régionaux, en s'inspirant des dispositions applicables aux conseils municipaux.

L'amendement n° 79 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 80 supprime une disposition tautologique selon laquelle l'hôtel de la région est situé sur le territoire de la région.

M. Roger Karoutchi. - Le texte initial indiquait que l'hôtel de région était situé sur le chef-lieu de la région, ce qui nous empêchait, en Île-de-France, de déplacer l'hôtel de région en banlieue.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Ce n'est plus ce que dit le texte en vigueur aujourd'hui.

L'amendement n° 80 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 13 prévoit que la fixation du chef-lieu provisoire des nouvelles régions serait précédé des avis des conseils régionaux intéressés et des conseils municipaux des chefs-lieux de régions actuelles et de celles envisagées comme chefs-lieux de la nouvelle région. Le texte, adopté par l'Assemblée nationale, ne prévoit pas l'avis des conseils municipaux des communes chefs-lieux des régions actuelles. Je m'en remets à l'avis de la commission.

M. René-Paul Savary. - Attention ! Un chef-lieu de région, c'est 1 200 à 1 500 emplois concernés qui risquent, demain, de partir ailleurs. Les conséquences peuvent donc être très lourdes pour certains chefs-lieux actuels. N'oubliez pas que les rectorats sont concernés, ainsi que la gendarmerie ou les agences régionales de santé. Pour la région Champagne-Ardenne, le nombre d'emplois se chiffre par centaines.

M. René Vandierendonck. - Nous devons obtenir des garanties en termes de territorialisation.

L'amendement n° 13 n'est pas adopté, ainsi que l'amendement n° 14.

M. Jean-Pierre Sueur. - Mon amendement n° 4 est identique aux amendements n°s 5 et 51. Dès lors qu'il est acquis que la région Centre va se retrouver seule, nous devons régler le

problème de son appellation qui n'est pas assez précise. Lorsqu'on vous dit le soir, à la télévision, qu'il va pleuvoir sur le centre, on pense à Clermont-Ferrand et à Limoges, pas à Orléans. Il y a donc parmi les élus du Centre un très large consensus pour que notre région soit dénommée : « Centre-Val de Loire ».

M. Éric Doligé. - Mon amendement n° 5 est identique à celui de M. Sueur : il faut bien que nous nous rejoignons parfois !

M. Henri Tandonnet. - Mon amendement n° 51 va dans le même sens. Si la région Centre n'a pas trouvé de partenaire, c'est que la mariée n'est pas assez belle : donnons-lui un nom attractif !

M. Jean-Pierre Sueur. - Des millions de personnes visitent chaque année les châteaux de la Loire et le nom de notre région n'y fait pas référence. Il ne s'agit pas d'une opération politique mais de considérations purement géographiques.

Les amendements identiques n^{os} 4, 5 et 51 sont adoptés.

M. Ronan Dantec. - L'amendement n° 55 prévoit que l'hôtel de région puisse être situé dans une autre ville que le chef-lieu de région.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Nous avons déjà évoqué cette question précédemment. J'y suis plutôt favorable.

L'amendement n° 55 est adopté.

Article 3

L'amendement légistique n° 81 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 82 permet à deux départements de fusionner, cette disposition ayant été abrogée par l'Assemblée nationale. En revanche, il convient de supprimer la condition de référendum local et d'introduire, comme pour les autres modalités de regroupement de collectivités, le principe d'une majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Philippe Kaltenbach. - Nous sommes ici dans la même logique que le droit d'option pour les départements, mais nous préférons une majorité simple : si deux départements disposent d'une majorité pour fusionner, laissons les choses se faire. Il faut rationaliser les regroupements. Je proposerai donc un amendement pour supprimer la majorité des trois cinquièmes.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - La majorité des trois cinquièmes n'est peut-être pas facile à obtenir, mais il doit y avoir une volonté affirmée des collectivités et de leurs élus.

M. René Vandierendonck. - Je suis favorable à tout ce qui peut rendre plus fluide les regroupements de départements. Comme en première lecture, nous estimons que les conditions de majorité doivent être les plus simples possibles.

M. Ronan Dantec. - Plus c'est fluide, mieux c'est, effectivement. Nous voulons gagner cette bataille contre le Gouvernement et contre l'Assemblée nationale. Nous avons compris que les départements ne disparaîtront pas à l'horizon 2020 comme cela fut annoncé, mais qu'il y aura moins de régions et moins de départements. Les fusions de départements permettent de regrouper les identités culturelles, comme en Alsace, comme sans doute aussi en Savoie et peut-être même en Bretagne. Nous devons envoyer un message fort au Gouvernement pour éviter que l'Assemblée nationale ne détricote notre texte.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - D'où l'importance de la majorité des trois cinquièmes. Dans son amendement n° 42, M. Doligé propose que les départements de moins de 800 000 habitants soient obligés de fusionner.

M. René Vandierendonck. - Le législateur ne parle pas de fusion mais de regroupement.

M. Christian Favier. - Nous n'avons pas d'hostilité de principe aux fusions, mais le vote acquis à la majorité simple doit être sanctionné par un référendum car, sinon, gare à l'incompréhension de nos concitoyens. Les règles du référendum peuvent être assouplies pour éviter l'échec de l'Alsace, mais la consultation est indispensable.

M. Philippe Adnot. - Le texte ne précise pas que chaque assemblée doive se prononcer à la majorité qualifiée. Il ne faudrait pas qu'un département avec plus d'élus impose ses vues à un département ayant moins de conseillers généraux.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Les deux assemblées devront se prononcer séparément et chacune à une majorité des trois cinquièmes.

M. Bruno Retailleau. - Passer d'une majorité des trois cinquièmes à une majorité simple, c'est garantir que le Gouvernement et l'Assemblée nationale repousseront notre texte.

En outre, je suis hostile à la majorité simple. Il ne s'agit absolument pas d'un problème de gestion courante : chaque assemblée doit être capable de trouver une majorité renforcée pour parvenir à une fusion, sinon la décision d'un jour sera remise en cause le lendemain. Personnellement, j'étais favorable au référendum ; je veux bien me rallier au vote des assemblées départementales, mais à une majorité qualifiée. Enfin, trois cinquièmes, c'est moins que deux tiers.

M. Michel Le Scouarnec. - M. Dantec ayant fait allusion à la Bretagne, je veux lui dire que je n'ai jamais entendu des maires demander la fusion de tel ou tel département avec tel autre. La Bretagne avec quatre départements semble contenter tout le monde. Le récent congrès des maires du Morbihan n'a jamais évoqué cette question.

M. Alain Richard. - La fusion n'est pas un acte de gestion courante et elle a des conséquences très substantielle sur la vie des collectivités et des citoyens, puisqu'une fusion implique de revoir la fiscalité, les dettes et impose le transfert d'obligations contractuelles et patrimoniales. Je n'imagine pas qu'une telle décision soit prise par 22 voix contre 21.

En revanche, une majorité des trois cinquièmes implique que l'on prenne en compte les suffrages exprimés afin d'éviter les jeux tactiques : chacun doit s'exprimer clairement et ne pas se réfugier dans l'abstention.

M. Michel Canevet. - Avec ses verrous, la loi du 16 décembre 2010 a interdit *de facto* les fusions. Nous devons alléger les contraintes car les attentes sont fortes. Ainsi, la Bretagne souhaite s'agrandir.

En ce qui concerne les départements, les métropoles vont changer la donne.

M. Jacques Mézard. - Ne confondons pas fusion des départements avec droit d'option : la rédaction de certains amendements peut porter à confusion. Il est logique que la fusion de deux départements ne soit possible qu'à la majorité des trois cinquièmes.

M. Philippe Kaltenbach. - Il serait dommage qu'une fusion ne puisse intervenir à cause d'une petite minorité. Imaginez deux départements qui veulent fusionner, que l'un des deux dispose d'une très confortable majorité tandis que l'autre ne parvienne pas à atteindre les trois cinquièmes à quelques voix près. Ce serait dommage ! N'imposons pas trop de barrières.

M. Michel Mercier. - La disparition d'une collectivité n'est pas une décision que l'on prend au fil de l'eau : une majorité qualifiée est donc indispensable. Je ne suis pas favorable au référendum, car on ne répond jamais à la question posée.

Le conseil général du Rhône a voté à l'unanimité, moins une voix, mais ce vote a été précédé d'un long travail d'explication. Quant aux métropoles, j'ai l'impression que l'on va bientôt examiner un texte pour les refaire, les défaire ou les parfaire. À l'exception de Lyon, bien sûr.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Si deux départements d'une région décident de fusionner, *quid* de la métropole ?

M. Yannick Botrel. - Faisons confiance aux collectivités pour se réformer d'elles-mêmes. Il est paradoxal de reconnaître le fait départemental tout en déniaient à ces collectivités le fait de délibérer à la majorité simple.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Je rappelle que l'Assemblée nationale ne veut plus des fusions de départements, mais certains veulent fusionner, et nous savons tous lesquels.

M. Philippe Bas. - Pour fusionner, majorité et opposition doivent être d'accord, d'où l'importance de la majorité qualifiée pour décider de l'avenir d'un département. N'oublions pas que toute majorité est, par hypothèse, temporaire. Pourquoi ne pas garder la faculté de consulter les électeurs ? Nous aurions alors une alternative : une décision à la majorité des trois cinquièmes ou une décision à la majorité simple suivie d'un référendum.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Le recours au référendum demeure possible dans ce texte.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - C'est effectivement le caractère obligatoire qui est supprimé et seuls les suffrages exprimés sont pris en compte pour le calcul de la majorité des trois cinquièmes.

L'amendement n° 82 est adopté, ainsi que l'amendement n° 83

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 56 supprime la date du 1^{er} janvier 2016 afin d'autoriser les redécoupages départementaux dès la promulgation de la loi. Or les fusions de départements sont d'ores et déjà possibles.

M. Ronan Dantec. - Je le retire.

L'amendement n° 56 est retiré.

L'amendement n° 57 devient sans objet.

M. Éric Doligé. - Si l'on veut réaliser des économies, il convient de réduire le nombre de départements. Je propose donc avec l'amendement n° 42 d'imposer la fusion des départements ne dépassant pas 800 000 habitants. Même si ce seuil n'est pas congruent, la France ne devrait plus compter que 50 à 60 départements. Cela dit, il s'agit d'un amendement d'appel.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Michel Debré voulait 50 départements.

M. Michel Mercier. - Mais il n'y avait pas de régions à l'époque.

En raison de l'adoption de l'amendement n° 83, l'amendement n° 42 devient sans objet.

M. Jacques Mézard. - L'amendement n° 32 a été adopté en première lecture par le Sénat : lorsqu'un département et une région sont limitrophes, ils doivent pouvoir demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées, l'inclusion du département dans la nouvelle région. Ce droit d'option simplifiée permettrait à un département d'être intégré dans une nouvelle région, si elle le souhaite. Le département que je représente pourrait ainsi être accueilli par le Languedoc-Roussillon sans avoir à obtenir un vote de la région Auvergne. L'Assemblée nationale a instauré un véritable droit de veto puisqu'il faut une majorité qualifiée de la région d'origine, du département qui le demande et de la région qui l'accueille : ce sera impossible à obtenir.

M. Henri Tandonnet. - L'amendement n° 33 traite également du droit d'option du département : la région d'origine pourrait refuser le départ d'un département si elle réunissait une majorité des trois cinquièmes.

M. Jacques Mézard. - C'est un droit de veto !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Il serait surprenant qu'un département puisse quitter sa région d'origine sans que celle-ci soit associée à la décision, car il s'agit pour elle d'une modification substantielle de son territoire. Ce serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales puisque l'intégrité territoriale de la région de départ serait bousculée sans qu'elle ait son mot à dire. Demande de retrait de l'amendement n° 32, sinon avis défavorable.

M. Jacques Mézard. - Mais tout le texte est comme cela !

M. Charles Guené. - Si l'on veut que la carte évolue, il ne faut pas que la région d'origine donne son avis. Sur le plan légal, des décisions de justice viennent d'être rendues pour les communes qui voulaient quitter une intercommunalité dans le cadre de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 : les intercommunalités d'origine avaient demandé à ce que la décision du

préfet soit cassée dans la mesure où elles n'avaient pas donné leur accord. Les tribunaux administratifs ne leur ont pas donné raison, car les collectivités doivent pouvoir disposer d'elles-mêmes. Si l'on veut que les choses restent en l'état, laissons la région d'origine donner son accord. Il faut prévoir un délai pour que les choses bougent et, ensuite, la stabilisation de la carte des collectivités est indispensable.

M. Henri Tandonnet. - L'Assemblée nationale a ouvert le droit d'option jusqu'en 2019. Il faut assouplir ce droit d'option mais également le limiter dans le temps pour que les régions et les départements ne restent pas dans l'expectative pendant trop longtemps. Dans mon amendement, il faut lire « 31 décembre 2016 » au lieu de « 2016 ». Enfin, je souhaite que la région qui s'oppose au départ d'un département le fasse à la majorité des trois cinquièmes.

M. Michel Canevet. - Dans l'amendement n° 35, je propose que la région d'origine ne soit consultée que pour avis et que ces rapprochements se fassent dans l'année qui suit les élections régionales afin que les décisions soient prises rapidement.

M. Ronan Dantec. - La région quittée ne doit pas disposer d'un droit de veto, sinon il n'y aura pas de fusions. Pensez à la Loire-Atlantique ! Si nous voulons une carte rationnelle, il faut assouplir ce droit d'option. En revanche, je suis favorable à un avis consultatif de la région d'origine.

M. René-Paul Savary. - L'amendement de M. Tandonnet me semble un juste compromis. Un délai court est indispensable car il s'agit d'une véritable révolution culturelle.

M. Alain Richard. - La Constitution ne nous permet peut-être pas autant de fantaisie. Les départements et les régions sont des collectivités territoriales : elles bénéficient donc du principe de libre administration, ce qui est d'une autre nature que les rapports entre les communes et les EPCI qui les regroupent. La conséquence en est l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. Le fait que le conseil général puisse dire à la région qu'il décide de la déstructurer n'est pas acceptable. Une telle disposition n'est envisageable que dans les nouvelles régions et la formule la plus appropriée est celle de M. Tandonnet : la région de départ qui vient d'être créée ne peut s'opposer au départ d'un département qu'à la majorité qualifiée, mais nous sommes là à l'extrême limite de ce qu'il est possible d'envisager.

M. Bruno Retailleau. - Les Français souhaitent que nous résolvions leurs problèmes et ils se moquent bien de cette réforme. Cela dit, majorité simple ou des trois cinquièmes, à nous de décider, mais la région de départ doit avoir son mot à dire : son accord est indispensable.

Ne créons pas des régions qui ne fonctionneront pas ensuite !

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Nous élaborons la loi sans prendre en compte de cas particulier.

M. Claude Kern. - Le droit d'option doit corriger les erreurs commises dans un texte rigide, qui a obligé les régions à se marier contre leur gré. Invoquer la libre administration des collectivités territoriales ne doit pas conduire au *statu quo* ! Nous sommes d'accord sur le fait que la date de 2019 est trop éloignée, et qu'il faut retenir celle de 2016. Il faut aussi se donner la possibilité d'ouvrir le débat localement. Même si une majorité simple me semble préférable pour les départements, je puis me rallier à une majorité des trois cinquièmes. Toutefois, si la région d'origine a un droit de veto, ce vote ne sert à rien... Qu'on demande son avis, qu'on

réalise des études d'impact, d'accord ! Mais si elle peut s'opposer, la carte des régions ne changera jamais.

M. Roger Karoutchi. - C'est une loi qui a créé les régions, qui a fixé leur superficie, les a délimitées et a déterminé le nombre de départements qu'elles contiennent. Le vote d'un département, fût-il à la majorité des trois cinquièmes, devra être validé par un texte législatif pour que la carte soit modifiée.

M. Michel Mercier. - Limitons le droit d'option aux nouvelles régions !

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Cela ne semble pas plaire à nos collègues bretons...

M. Michel Mercier. - Rattacher la Haute-Loire à la région Rhône-Alpes, pourquoi pas ? Yssingaux regarde vers Saint-Étienne, elle-même tournée vers Lyon. Mais le Cantal est plus éloigné. Saint-Flour est reliée à l'autoroute, mais pour Aurillac, cela ne va pas de soi... Le droit d'option offre une liberté : pour que la région s'y oppose, elle doit réunir une majorité des trois cinquièmes, ce qui n'a rien d'évident. L'amendement n° 33 me semble équilibré.

M. Bruno Sido. - La libre administration des collectivités territoriales doit-elle leur donner la possibilité de se faire *hara kiri* ? Avec ce droit d'option, nous allons créer un mouvement brownien des départements. Certes, la carte ne doit pas être immuable. Mais son évolution doit se faire dans l'ordre, en commençant par une discussion locale, dont le résultat doit être entériné par le Parlement : c'est en effet la loi qui fixe les limites des régions et des départements. Pourquoi le Parlement se dessaisirait-il de cette prérogative ?

M. Ronan Dantec. - La création de régions plus grandes ne sera pas sans effet sur les régions qui demeureront. Nous ne pouvons pas réserver le droit d'option aux départements compris dans les régions nouvelles.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - L'amendement n° 33 impose à la région d'origine de réunir une majorité des trois cinquièmes pour s'opposer au droit d'option de l'un de ses départements. L'amendement n° 34 n'impose qu'une majorité simple. L'amendement n° 58 ne lui donne qu'une voix consultative. Notre rapporteur est défavorable à l'amendement n° 32.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - À la suite de notre débat, je propose de compléter l'amendement n° 33 par les mots : « *La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par la loi.* »

M. Philippe Kaltenbach. - Nous nous rallions à la majorité des trois cinquièmes proposée par cet amendement. Le départ d'un département ne sera pas sans conséquence financière, sur lesquelles la région d'origine doit avoir son mot à dire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement n° 33 ainsi modifié remplace aussi la date de 2019 par celle du 31 décembre 2016.

L'amendement n° 32 n'est pas adopté.

L'amendement n° 33 rectifié est adopté.

Les amendements n^{os} 34, 58 et 59 deviennent sans objet.

L'amendement n° 1 est retiré.

Les amendements n°s 35, 40, 41 et 60 deviennent sans objet.

M. Éric Doligé. - Deux départements fusionnés ne proviendront pas forcément de la même région. Comment organiser des élections en 2016, voire en décembre 2015, comme le Gouvernement l'a décidé ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - C'est le Parlement qui décide ! Le Gouvernement ne fait que proposer.

M. Éric Doligé. - Si les élections régionales doivent avoir lieu en 2016, il y aura un problème...

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Les adaptations nécessaires seront faites.

M. Éric Doligé. - Quid si deux départements ont fusionné ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Il n'est pas sûr que ce problème se pose.

Les amendements n°s 62, 61 et 63 ne sont pas adoptés.

M. Ronan Dantec. - Dans les grandes régions, le problème ne se pose pas toujours à l'échelle d'un département. Certaines parties périphériques de ces régions peuvent être en difficulté. Nous devons donc prévoir la création de nouveaux départements : c'est l'objet de mon amendement n° 64.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable.

L'amendement n° 64 n'est pas adopté.

M. Ronan Dantec. - Nous risquons d'aboutir à une carte aberrante, avec de très grandes et de très petites régions, faute d'avoir réussi des fusions. Pourquoi ne pas prévoir, dans certains cas, la disparition d'une région ? Nous laisserions les départements décider de leur avenir au sein des régions contiguës.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis défavorable.

L'amendement n° 65 n'est pas adopté.

M. Alain Richard. - L'observation de M. Doligé est pertinente : il faut prévoir la fusion de départements au sein de la même région.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Notre commission spéciale avait limité le nombre de conseillers régionaux à 150, en prévoyant deux exceptions, pour la région Rhône-Alpes et la région Île-de-France, pour laquelle nous avons fixé un plafond respectivement de 170 et 180. L'Assemblée nationale en a décidé autrement : en cas de fusion, elle préconise l'addition des deux conseils. Revenons à un système économe.

M. Bruno Sido. - Dans les régions actuelles, chaque conseiller régional a le même poids, quel que soit son département. En ira-t-il de même dans les régions nouvelles ? Non ! Nous additionnons des choux et des carottes ! Avez-vous prévu une correction ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Il y a une nouvelle ventilation des candidatures par section départementale selon la méthode de la représentation proportionnelle au plus fort reste en fonction de la population départementale.

M. Alain Richard. - La loi électorale pour le scrutin régional est un legs de la majorité sénatoriale actuelle, et nous l'avons tous acceptée. Il n'y a pas de répartition territoriale lors des élections car les conseillers régionaux sont élus sur les listes régionales, selon une quote-part des suffrages obtenus, par liste, dans chaque département.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Lors d'élections dans les nouvelles régions, il y aura toujours des sections départementales !

M. Alain Richard. - Ce sont des réservoirs de candidats, dans lesquels on puise en fonction des voix obtenues. Dans une région, une liste obtient un élu pour 25 000 voix, dans une autre c'est un pour 15 000 voix. Dans les nouvelles régions, il devrait y avoir un candidat élu pour 22 500 voix. Si l'on ne veut pas changer le mode de scrutin, il faut garantir un minimum de deux candidats élus.

M. Philippe Kaltenbach. - En Île-de-France il y a un conseiller régional pour 56 712 habitants, quand le Limousin en compte un pour 17 000 habitants. Ailleurs, le ratio moyen est d'un conseiller régional pour 30 000 à 38 000 habitants. En 1986, le principe d'égalité avait prévalu : quelle que soit la région, chaque conseiller régional représentait un nombre équivalent d'habitants, sauf en Île-de-France, où le nombre de conseillers régionaux avait été plafonné, et en Limousin, où le nombre de conseillers régionaux avait été légèrement augmenté. Chaque département avait un minimum de cinq élus.

Aujourd'hui, les régions sont très inégalement représentées. Avec 209 élus, l'Île-de-France a un conseiller régional pour 56 000 habitants. Les territoires ruraux ne sont pas les seuls à devoir être représentés ! Si nous dégradons trop ces ratios, un conseiller régional d'Île-de-France représentera 85 000 habitants, soit autant qu'un député ! Les compétences qu'on envisage de transférer aux régions, notamment la gestion de 1 300 collèges en plus des 476 lycées, ne pourront pas être correctement exercées. Devons-nous vraiment réduire le nombre de conseillers régionaux ? Ils sont plus de 1 600 en métropole. Diminuer leur nombre d'une centaine ne changera pas fondamentalement l'architecture territoriale de la France, et cela ne représente pas une économie considérable. Si vraiment nous voulons le faire, appliquons simplement une règle de trois. Mais la position de l'Assemblée nationale me semble la plus sage.

- Présidence de M. Bruno Sido, vice-président -

M. Roger Karoutchi. - Je suis favorable à une réduction du nombre de conseillers régionaux, notamment en Île-de-France. Nous sommes 209, et notre travail n'est pas toujours exemplaire. Cela dit, un texte modifiera prochainement les compétences des régions. En Île-de-France, avec 150 conseillers régionaux pour 12 millions d'habitants, comment ferons-nous pour participer à l'administration de quelque 2 500 établissements scolaires ? Certes, une réduction du nombre de conseillers régionaux faciliterait la gestion de ces conseils. Mais le résultat

serait que les conseillers régionaux n'iraient jamais participer aux conseils d'administration de ces établissements. Nous passerions d'un élu pour 60 000 habitants à un élu pour 80 000 habitants : les conseillers régionaux seraient encore plus loin du terrain.

Mme Catherine Troendlé. - Mon amendement n° 17 modifie le tableau que vous proposez car, en Alsace, nous souhaitons une collectivité unique. Nous ne voterons donc pas votre amendement.

- Présidence de **M. Jean-Jacques Hyst**, président -

M. Michel Mercier. - Limiter le nombre d'élus est populaire, quoique cela ne réalise pas d'énormes économies. Le Gouvernement souhaite veiller à ce que la représentativité de chaque élu ne diffère pas de plus de 4 % d'une moyenne. Au sein de la région Rhône-Alpes, les distorsions sont bien supérieures : certains élus représentent 30 000 habitants, d'autres 50 000. Je note d'ailleurs que le nombre de conseillers régionaux sera inférieur à celui des conseillers métropolitains.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Il y en a trop.

M. Michel Mercier. - Comment faire ? Qui ira au conseil d'administration du collège de la Chaise-Dieu, par exemple ? Avec 150 élus pour le Rhône-Alpes, certaines zones n'auront jamais la visite d'un conseiller régional.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - N'anticipez pas !

M. Michel Mercier. - Pour 13 départements, 150 conseillers régionaux ne peuvent suffire.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - En Seine-et-Marne, nous avons 20 conseillers régionaux pour 1,4 million d'habitants. Du coup, on ne les voit jamais, et on ne les connaît pas.

M. Michel Mercier. - À la limite, il faudrait les supprimer...

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Ce sont des élus des zones urbaines. Avec le binôme, nos cantons comprendront 60 000 habitants. Où est l'exigence de proximité ?

M. Alain Richard. - La solution retenue par l'Assemblée nationale - additionner le nombre d'élus - ne semble pas si mauvaise, au moins pour un premier mandat. Pour tester d'autres hypothèses, j'ai essayé d'élaborer un barème cohérent entre régions. Le résultat est que le nombre de conseillers régionaux devrait diminuer dans les régions qui ne fusionneront pas. Comment le leur expliquer ? Prévoir 150 conseillers régionaux pour Auvergne-Rhône-Alpes est étrange, puisque c'est le nombre actuel pour Rhône-Alpes et qu'on lui adjoint une région !

Votre approche du problème de la représentation dans les conseils d'administration des établissements scolaires me rappelle Grock qui, s'il trouvait le tabouret trop éloigné du piano, déplaçait le piano. Évidemment, si la compétence sur les collèges est donnée aux régions, il sera physiquement impossible qu'elles n'y soient représentées que par des élus. Elles devront s'y faire représenter par des fonctionnaires.

M. Jacques Mézard. - Limiter le nombre de conseillers régionaux en imposant un maximum de 150, c'est presque supprimer la représentation des petits départements. Pour le Cantal, il n'y aura que deux élus, ce que je ne peux accepter. C'est toute la question de la représentation des diverses sensibilités politiques. Affirmer, comme le fait le rapporteur à propos de l'article 7, qu'un nombre minimal de deux sièges évite une censure constitutionnelle justifiée par une dérogation trop importante au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, est fallacieux. Le Sénat a voté par 344 voix contre une, en séance publique et avec le concours de tous les groupes, mon amendement garantissant un minimum de cinq conseillers régionaux.

Pour un petit département, n'avoir que deux élus signifie que chaque élu représente 80 000 habitants, et ne sera jamais sur le terrain. Je ne voterai jamais ce texte, qui prévoit, dans les départements comme les nôtres, la destruction de la représentation démocratique. J'ai honte qu'un gouvernement ait pu le proposer !

M. Christian Favier. - Il est en effet incohérent : nous fixons le nombre d'élus de régions dont nous ne connaissons pas les compétences ! Pour l'Île-de-France, une réduction de ce nombre à 150 est inacceptable, d'autant que la représentation du conseil régional dans les conseils d'administration n'est effectuée que par les élus de la majorité. Il est vrai qu'il en va autrement au niveau départemental, ce qui renforce le lien entre la communauté éducative et les élus. Déléguer cette représentation à des fonctionnaires, comme le propose M. Richard, serait inconséquent : à quoi bon avoir une assemblée élue ? Je suis favorable au maintien du nombre de conseillers régionaux d'Île-de-France à 209, chiffre qui n'a rien d'excessif.

M. Claude Kern. - Le tableau présenté ne correspond pas aux vœux de l'Alsace, d'où notre amendement n° 48, identique à l'amendement n° 17 : en Alsace, dans la perspective de la collectivité unique, les deux conseils départementaux doivent être fusionnés avec celui du conseil régional.

M. Bruno Retailleau. - Ce débat est d'importance. Il fait écho à la déclaration qu'a faite tout à l'heure le président Larcher en séance publique, dans laquelle il a évoqué des départements « pauvres en démographie ». Quoi qu'en disent les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, c'est bien au Sénat qu'il revient de poser certains actes politiques. Sans rien retirer au conseil régional d'Île-de-France, nous devons garantir une taille de base à l'instance représentative des départements « pauvres en démographie ». La démographie est une chose, les territoires en sont une autre.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Les causes perdues sont les plus belles, je vais cependant tenter de vous convaincre. Avec le dispositif voté par l'Assemblée nationale, pour donner un siège de plus au Cantal, il faudrait en donner 10 de plus à la métropole lyonnaise. Ce sont donc les territoires démographiquement denses qui y gagneront.

Je vous rappelle également qu'un conseiller régional, dans une région qui compte plus de 3 millions d'habitants, perçoit au maximum une indemnité mensuelle de 2 661 euros. La proposition de l'Assemblée nationale aura pour résultat d'accroître le plafond global de l'indemnité mensuelle par rapport à la situation existante, puisque les régions seront plus grandes. Cela représente une hausse potentielle de 11,5 % du coût global de ces indemnités. Certes, les assemblées peuvent décider de payer moins...mais en pratique, c'est rare !

M. Philippe Kaltenbach. - Le nombre d'instances exécutives diminuera...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Nous pouvons adopter le texte de l'Assemblée nationale ou revenir à la solution qu'avait élaborée notre commission spéciale. Nous avons prévu de dépasser le chiffre de 150 pour deux cas : 180 pour l'Île-de-France et 170 pour la région Rhône-Alpes-Auvergne.

M. Bruno Retailleau. - Pourquoi pas 200 pour l'Île-de-France et 180 pour l'Auvergne-Rhône-Alpes ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Je propose que nous examinons un amendement en ce sens la semaine prochaine, et que nous adoptions en attendant le texte de l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - En ce cas, je vous propose de rectifier mon amendement pour qu'il se borne à adopter le tableau aux modifications territoriales adoptées à l'article 1^{er}.

L'amendement n° 84 rectifié est adopté.

Les amendements n^{os} 17, 48, 43, 44 et 31 deviennent sans objet.

Article 7

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'article 7 fixe un minimum de conseillers régionaux au sein de chaque département. Mon amendement n° 85 ne revient pas sur le choix de l'Assemblée nationale de le fixer à deux compte tenu des risques constitutionnels. La modification des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon nous autorise peut-être à fixer ce minimum à trois, mais je souhaite vérifier la solidité de cette hypothèse avant de vous le proposer.

M. Jacques Mézard. - Jamais je ne changerai de position, quelle que soit l'évolution de la majorité au Sénat sur ce point. Mon amendement, voté en première lecture avec 334 voix contre une, garantit un minimum de cinq conseillers régionaux. Si nous appliquons le système électoral actuel aux nouvelles régions, il y aura parfois 5 ou 6 candidats et deux élus : un élu PS et un de l'UMP. Or notre Constitution prévoit la représentation des diverses sensibilités politiques. N'en déplaise au Conseil constitutionnel, cette proposition n'est guère démocratique. Qu'un parti politique qui s'est rallié à mon amendement - à la veille des élections sénatoriales - la propose, c'est le comble !

Élu national, je représente aussi un territoire. Comment y expliquer à mes concitoyens - qui m'ont renouvelé leur confiance au premier tour - que la métropole régionale sera située à 10 ou 11 heures de trajet, aller-retour, et qu'ils y seront représentés par deux conseillers régionaux, sur un total de 150 ? Comment ajouter que le Gouvernement envisage de transférer à la région la compétence sur la voirie départementale, les collèges, les transports scolaires... Jamais ils ne l'accepteront ! C'est cela, la réalité locale.

M. René Vandierendonck. - Bien dit !

M. Henri Tandonnet. - La jurisprudence du Conseil constitutionnel doit évoluer : quatre élus pour un département, c'est un minimum.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Elle évolue dans le mauvais sens...

M. Henri Tandonnet. - Ce problème va s'aggraver. La fracture entre les métropoles et les territoires ruraux s'accroît. Comment la Dordogne ou le Lot-et-Garonne pourront-ils peser dans la future région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ? Le Conseil constitutionnel comprendra qu'il leur faut un nombre minimum d'élus au conseil régional.

M. Philippe Kaltenbach. - Le groupe socialiste a voté en première lecture l'amendement prévoyant le minimum de cinq conseillers régionaux, avant les élections sénatoriales. Malgré les incertitudes juridiques, nous maintenons cette position.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Je maintiens mon amendement. Je remarque que mon amendement crée des sièges supplémentaires pour assurer la représentation minimale, contrairement à celui de M. Mézard, qui ne fait qu'en redéployer.

L'amendement n° 85 n'est pas adopté.

L'amendement n° 28 est adopté.

Les amendements n°s 30, 8 et 23 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 7

L'amendement n° 29 est retiré.

Article 12

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le Gouvernement, dans son amendement n° 72 rectifié, propose de fixer les élections départementales au mois de mars 2015. Nous devons régler le problème des comptes de campagne. Nous y travaillons.

M. Bruno Sido. - Les fonctionnaires ne pourront pas se présenter, faute de disposer du délai de six mois...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Avis favorable à l'amendement n° 72 rectifié du Gouvernement.

M. Michel Mercier. - J'ai conscience d'être minoritaire. Comment pouvons-nous fixer les élections des conseillers départementaux au mois de mars prochain, avant la promulgation de la loi qui modifiera les compétences des régions ? Faire campagne sera bien difficile ! Le montant du RSA, celui de l'APA, celui de la dotation pour les personnes handicapées, les modalités de prise en charge des jeunes en difficulté : rien de tout cela n'est décidé par le département. Sur les collèges, sur les routes, la répartition des compétences futures est floue. Je veux bien que le droit électoral soit fluctuant, je veux bien, même, qu'il soit « souple », comme le disait le doyen Carbonnier, mais nous devons lui donner un minimum de clarté et de loyauté. Pourquoi, d'ailleurs, les raisons qui interdisent d'organiser les élections régionales en mars ne valent-elles pas pour les élections cantonales ? Nous pourrions organiser les deux élections en juin. Je sais bien que le Premier Ministre a fait une annonce dans sa déclaration de politique générale. Mais il en a fait d'autres...

M. Jean-Jacques Hyest, président. - La loi relative aux compétences des régions devrait être discutée fin décembre ou début janvier.

M. Michel Mercier. - Compte tenu des délais fixés par la Constitution, c'est au plus tard en février que l'Assemblée nationale procédera à sa première lecture. Puis, - le Gouvernement s'y est certainement engagé pour conserver l'appui des radicaux - il y aura une seconde lecture, probablement au moment même des élections cantonales. Est-ce cela, la République ? Est-ce cela, la démocratie ? Pourquoi, alors, ne pas organiser ces élections demain matin ? Nous pourrions au moins attendre le mois de juin... Je ne voterai pas cet amendement : on n'a jamais vu une élection se tenir au moment même où le Parlement discute de ce que feront les élus qu'on choisit !

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Pour que les départements aient l'importance qu'ils méritent, il faut éviter de fusionner les élections départementales avec les élections régionales. Réduire le nombre d'élections pour accroître celui des électeurs, cela ne fonctionne plus !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Dès lors que le Gouvernement a annoncé qu'il ne supprimait plus les départements, on ne voit pas quel intérêt général justifierait le report des élections départementales en décembre.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - La loi actuelle fixe les élections départementales en mars 2015.

M. Jacques Mézard. - Je partage le point de vue de M. Mercier. Le binôme semblait déjà étrange. Ajoutez-lui le grand désordre suscité par ces deux textes : nos concitoyens n'y comprennent rien ! Organiser des élections en décembre n'est pas banal. Espérons que les chasse-neige fonctionneront ! Il n'y a qu'à Paris qu'on prend des décisions sans tenir compte de ce type de réalité. Faire voter sur des conseils départementaux sans savoir si ceux-ci perdureront - les engagements seront-ils tenus ? - et sous quelle forme, c'est invraisemblable.

M. Philippe Kaltenbach. - Nous ne modifions pas seulement la date des élections régionales, mais aussi les circonscriptions électorales, ce qui n'est pas le cas des élections départementales. Modifier la date des élections départementales comporte le risque d'une sanction par le Conseil constitutionnel, sanction qui rendrait complexe l'organisation de la campagne qui devrait avoir lieu en mars. Quant à la question des compétences, je comprends les difficultés de notre collègue Mercier pour l'organisation de sa campagne. Cependant, quand la loi modifie les compétences, les élus s'adaptent. Une annulation en janvier serait encore plus catastrophique pour la démocratie.

L'amendement n° 72 rectifié est adopté.

Les amendements n^{os} 6, 36, 7, 66, 9, 12 et 20 deviennent sans objet.

Les amendements n^{os} 19, 50, 10 et 11 ne sont pas adoptés.

Article 12 bis (nouveau)

L'amendement n° 86 est adopté.

Article 12 ter (nouveau)

L'amendement n° 87 est adopté.

Les amendements n°s 67, 68, 69, 70 et 71 sont retirés.

Article 13

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Par mon amendement n° 88, je propose de supprimer les dispositions assouplissant le calendrier d'élaboration du nouveau schéma régional de la coopération intercommunale de la grande couronne francilienne en raison du report des élections départementales et régionales au mois de décembre 2015 voté par l'Assemblée nationale. Le maintien annoncé des élections départementales au mois de mars prochain prive en effet la disposition introduite par les députés de ses motifs pratiques.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 14 (nouveau)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le délai ouvert aux communes situées au-delà de la grande couronne francilienne pour décider d'intégrer la métropole du Grand Paris est expiré. Il apparaît plus pertinent de joindre la réouverture des délais aux modifications annoncées de l'article 12 de la loi MAPAM, créant la métropole du Grand Paris. C'est pourquoi, mon amendement n° 89 propose la suppression de l'article 14 qui organise le report de ce délai.

L'amendement n° 89 est adopté.

M. Philippe Kaltenbach. - Nous nous abstenons sur l'ensemble du texte : nous avons pris acte de certaines évolutions positives, mais nous sommes réservés sur la carte, notamment pour l'Alsace.

Le texte est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.